

# De veranderende context van sociaal verkeer

Hans Adriaansens

De veranderende context van sociaal verkeer.

De meeste bijdragen van dit symposium laten zien hoe contexten gedrag mogelijk of onmogelijk maken. Context is als taal: zoals de taal vol zit met restricties van grammatica en syntaxis, zo is ook de context een structuur die gedragsmogelijkheden beperkt. Maar zoals de taal door die restricties spreken en schrijven mogelijk maakt, zo zorgen de contexten van recht, fysieke ruimte, media, virtuele werkelijkheid en de 'straat' ervoor dat we ons kunnen 'gedragen' zonder het wiel steeds opnieuw te moeten uitvinden.

We weten ook dat de relatie tussen context en gedrag zelden volkomen harmonieus is. De dynamiek die ontstaat doordat context gedrag mogelijk maakt, zorgt er namelijk ook voor dat die harmonie tussen beide op de proef wordt gesteld. Zou dat niet gebeuren, dan zou de wereld er altijd hetzelfde blijven uitzien en was er van verandering geen sprake. Voor beleid en voor de advisering over beleid wordt context dan ook pas interessant als er iets wringt in de relatie tussen context en concreet gedrag. In een van de voorbeelden op de symposiumflyer wordt erop gewezen dat de verkeersinfrastructuur moet passen bij de ontwikkelingen in verkeersgedrag. Is die fit er niet, dan vliegen we – letterlijk en figuurlijk – voortdurend uit de bocht. Ik zeg wel eens dat als je Ronaldinho in het water gooit, je niet kunt zien dat hij goed kan voetballen.

Duidelijk is dat er aan zo'n misfit moet worden gesleuteld. Ronaldinho verdient immers een goed veld en de verkeersdeelnemer een begaanbare weg. Dat sleutelen kan in principe aan twee kanten beginnen, namelijk de kant van het gedrag en de kant van de context. Normaal gesproken zal het zo zijn dat vooral geprobeerd zal worden om het – afwijkende – gedrag binnen de perken van de context te houden. Zo zullen wegbeheerders verkeersdeelnemers oproepen om toch vooral voorzichtig te zijn en beter uit te kijken. In sommige gevallen zal dat helpen. Blijft succes echter uit, dan volgt doorgaans een regiment aan ad hoc maatregelen, variërend van een verkeersbord hier tot een drempel daar. Op de duur ligt het land zo vol met borden en drempels dat niemand er nog op let. Na verloop van tijd daagt het besef dat er iets aan de onderliggende verkeersinfrastructuur, de context, moet gebeuren. Er worden bochten verlegd, wegen worden verbreed en er wordt zoab gelegd. De balans van schuld en boete verschuift: de schuld van de misfit kan immers niet eindeloos bij alleen maar de verkeersdeelnemers worden gelegd.

In het sociale verkeer is het niet anders. De sociale infrastructuur vormt de context die ons gedrag in goede banen leidt c.q. moet leiden. Ook voor die infrastructuur geldt dat ze obsoleet kan worden: er kunnen zich ontwikkelingen voordoen die voor spanning zorgen tussen concrete gedragsmogelijkheden en de vanouds gebaande sociale wegen. Het spreekt dan haast vanzelf dat, net als in het verkeersvoorbeeld, een moreel appel op burgers wordt gedaan. Die moeten zich toch vooral netjes gedragen. Het is zelfs waarschijnlijk dat het beroep op burgers dringender zal worden naarmate er meer mis gaat. Burgers *moeten* dan vooral een heleboel: ze moeten elkaar aanspreken op straat bij rottigheid, ze moeten zich aan normen en waarden houden, ze moeten zich verantwoordelijk opstellen, ze moeten eerst hun 'eigen verantwoordelijkheid' nemen voordat ze naar de overheid wijzen, enzovoort enzovoort. Nog dringender dan bij het verkeersvoorbeeld speelt hier de vraag van schuld en boete. Want doen die burgers dat allemaal niet, dan is het hún schuld dat de samenleving de verkeerde kant op gaat. Dat leek de laatste jaren ook de boodschap te zijn die de regering voor de burgers in petto had: we deugden gewoon niet. En natuurlijk kan een overheid dat niet op zich laten zitten. Ondanks alle gepraat over eigen verantwoordelijkheid gaat ze zich dan steeds meer met concrete gedragsregulatie bezighouden. Ook hier gaan moraliseren en overreguleren dus hand in hand.

De RMO heeft zich de afgelopen zes jaar in woord en geschrift verzet tegen de eenzijdigheid van zo'n moraliserende en overregulerende aanpak. De Raad heeft die neiging tot moraliseren en overreguleren beschouwd als teken van onaangepastheid. Let wel: onaangepastheid van de sociale infrastructuur aan de veranderende gedragsmogelijkheden van burgers. Het morele appel was een slag in de lucht geworden, het was bidden om mooi weer. Het werd tijd om de balans te verschuiven: in plaats van moraliseren en gedragsregulering zou meer accent op aanpassing van de sociale infrastructuur wenselijk zijn. In een van de recente adviezen – *Vershil maken* – leidde dat tot de vaststelling dat 'een ambitieus programma van beleidsbeëindiging' moet worden ingezet.

De belangrijkste maatschappelijke ontwikkeling die de harmonie tussen sociaal gedrag en sociale infrastructuur op scherp heeft gezet, is de kennisintensivering van de maatschappelijke productie. Kennisintensivering betekent dat in het hart van de samenleving, de economische productie, een omslag van jewelste heeft plaatsgevonden en dat daardoor tal van centrale instituties – van arbeid tot huishoudenvorming, van vakbeweging tot politieke partijvorming, van sociale zekerheid tot pensionering – een betekenisverandering hebben ondergaan. Een van de belangrijkste consequenties van kennisintensivering is de steeds groeiende

behoefte bij burgers aan individuele herkenbaarheid, soms platweg individualisering genoemd. Hedendaagse burgers willen 'ertoe doen', ze willen 'verschil maken', niet als groep of als categorie, maar als persoon. Daarmee raakt de basis van de traditionele sociale infrastructuur geleidelijk in het ongereede. Of, zoals we dat in de RMO eerder hebben geformuleerd: we passen steeds slechter in onze institutionele jas. Niet langer is groepsaffiliatie de grondslag van de sociale infrastructuur, maar individuele herkenbaarheid.

Het is dan ook geen wonder dat de misfit tussen sociale infrastructuur en de gedragsbehoeften van burgers zich uit in spanningen. Want terwijl op basis van de oude (industriële geïnspireerde) logica organisaties steeds grootschaliger en anoniemer worden, groeit de behoefte aan individuele herkenbaarheid. Terwijl op basis van de traditionele bureaucratische sturingsfilosofie professionals en andere uitvoerders tot doorgeefluik van communicatie gedegradeerd worden, willen ze juist op hun eigen creatieve merites worden erkend en niet langer de beklemming van opgelegde protocollen ervaren. En terwijl standaardisering volgens het oude patroon de suggestie wekt dat samenhang en solidariteit vooral op basis van gelijkheid tot stand komen, groeit de behoefte aan differentiatie en diversiteit en breekt menigeen uit de cocon van collectief-homogene organisaties.

Op basis van die analyse heeft de Raad een drietal organisatieprincipes geformuleerd die de sociale infrastructuur, de context van het sociale verkeer, bij de tijd moeten brengen. Ze betreffen de centrale dimensies van elke sociale infrastructuur, namelijk de dimensies van schaalgrootte, sturing en samenhang. In een kennisintensieve samenleving ziet de concrete invulling van die dimensies er anders uit dan in de overwegend industriële samenleving. In plaats van de voortdurende tegenstelling tussen groot- en kleinschaligheid, zoals die de voorbije periode karakteriseerde, geldt nu als belangrijkste schaalprincipe het adagium 'klein binnen groot': zorg dat in de primaire taakuitoefening herkenbaarheid voorop staat en breng de secundaire taken gerust in grotere verbanden onder. Alleen zó kan de behoefte aan individuele herkenbaarheid in maatschappelijke organisaties recht worden gedaan. In plaats van de al even traditionele tegenstelling tussen top-down en bottom-up sturing geldt in een kennisintensieve samenleving als centraal sturingsprincipe het adagium 'ruimte binnen kaders': zorg dat de missie van organisaties scherp is afgebakend, opdat daarbinnen maximale ruimte ontstaat voor creativiteit en herkenbaarheid van degenen die in die organisatie werkzaam zijn. En in plaats van de tegenstelling tussen homogeniteit en heterogeniteit als basis voor cohesie of samenhang zal het voortaan moeten gaan om een 'cultuur van verschil', dat wil zeggen: een zodanig hoofdlijnenkader waardoor diversiteit en verschil als zegen in plaats van als bezwaar gaat worden gezien.

Nu is het één ding om met zo'n analyse te komen, iets anders is om daar in de dagelijkse praktijk handen en voeten aan te geven. Omdat mijn eigen werkzaamheden zich hoofdzakelijk in de sfeer van het (hoger) onderwijs afspelen, is dat het terrein geworden waarop ikzelf heb geprobeerd de consequenties van die analyse te trekken. Aan de hand van de drie genoemde organisatieprincipes heb ik geprobeerd om de efficiency, de effectiviteit en de cohesie binnen het hoger onderwijs, en met name binnen de universiteit, te verhogen. Niet door aan het gedrag te sleutelen, maar door de context aan te pakken!

Redenerend vanuit het adagium 'klein binnen groot' kunnen we niet anders dan constateren dat de universiteit ongelukkig is omgegaan met de enorme instroomtoename sinds de jaren zeventig. Die massificatie van de studenteninstroom zorgde ervoor dat de toenemende behoefte aan herkenbaarheid niet of steeds minder werd gehonoreerd. De universiteit ging steeds meer lijken op een fabriekshal, waar aan lopende banden maximale efficiency moest worden behaald. De fricties die dat opleverde met een steeds zelfbewustere populatie van studenten en docenten, werden vervolgens in een myriade van regelgeving ingepakt, variërend van ingewikkelde medezeggenschapsstructuren tot onderwijs- en examenreglementen die vrijblijvendheid en onverschilligheid alleen maar in de hand werkten. Anonimisering en collectieve vertegenwoordiging werden de remedies die erger waren dan de kwaal. En omdat het mis bleef gaan, kregen studenten de schuld. We kennen allemaal de hilarische verhalen van bestuurders en hoogleraren die serieus van mening zijn dat het vroeger allemaal beter was, dat VWO-abituriënten niks meer kunnen en nergens toe aangezet kunnen worden, en dat ook de meeste van de collega's geen knip voor de neus waard zijn. Er wordt dus niet alleen 'overgereguleerd', maar ook flink gemoraliseerd, waarbij de schuld natuurlijk altijd bij de anderen ligt. Toch waren er ook toen al oplossingen voorhanden die voldeden aan het criterium 'klein binnen groot'. In de Angelsaksische wereld zijn universiteiten – en niet alleen universiteiten – veelal georganiseerd in relatief kleinere eenheden – *colleges* geheten – die voor een aanmerkelijk grotere herkenbaarheid zorgen. Het voorbeeld van de Oxbridge-universiteiten spreekt boekdelen: Oxford heeft er 39 en Cambridge 31. Elk van die 'colleges' heeft tussen de 500 en 700 studenten en kent een eigen *faculty*. We kunnen er gevoelig van uitgaan dat binnen zo'n college iedereen elkaar kent en dat daarmee al voor een groot deel aan de behoefte aan herkenbaarheid tegemoet wordt gekomen. De relatieve zelfstandigheid van elk van die colleges neemt overigens niet weg dat ze stuk voor stuk 'aftappen' van de grote eenheid die de universiteit is. Dat wijst er nog eens op dat 'klein' vooral betrekking dient te hebben op de primaire taakvervulling, daar waar docenten en studenten elkaar in de ogen kunnen kijken, en dat voor de secundaire taken (registratie, ICT, bibliotheek, personeels- en salarisadministratie enzovoort) een 'industriële' georganiseerde backoffice volstaat. Dat bekendheid met elkaar en individuele herkenbaarheid een sociale controlefunctie hebben, moge duidelijk worden uit de aanmerkelijk lagere uitvalspercentages die zo'n collegeopzet met zich meebrengt. Dan blijkt dat herkenbaarheid inderdaad een productiefactor van jewelste is

geworden. Dat is dan ook precies het effect dat valt waar te nemen in de 'colleges' die nu ook in ons land van de grond komen. Dat effect mag dan gedeeltelijk ook aan andere factoren te wijten zijn, zeker is dat dit 'klein binnen groot'-principe daarin een belangrijke rol speelt.

Dat geldt ook voor het adagium 'ruimte binnen kaders'. Probleem van de universiteit is steeds geweest dat haar missie rond een drietal doelstellingen was geformeerd: academische vorming, opleiding tot academisch beroepsbeoefenaar en opleiding tot wetenschappelijk onderzoeker. In de kleinschalige setting van vóór de jaren zeventig was dat nog niet zo'n groot probleem. Met de massificatie van de instroom werd het echter steeds moeilijker om die drie doelstellingen in één organisatie overeind te houden. Dat lukte dan ook niet en het gevolg was dat een waterig compromis ontstond waarmee geen van de drie doelstellingen gebaat was. Ook dat leidde weer tot een eindeloze reeks van beleidsaanpassingen, regelgeving en vooral ook ruzie. En ondanks het internationale karakter van de wetenschap bleken maar weinigen op de hoogte van het feit dat de Amerikaanse topuniversiteiten daar allang een oplossing voor hadden gevonden. Differentiatie van doelstellingen in relatief zelfstandige organisaties was daar immers staande praktijk. De doelstelling van academische vorming kwam dan vooral bij het *undergraduate college* terecht, de opleiding tot academisch professional bij verschillende *professional schools*, variërend van *law school* en *business school* tot *medical school*, en de opleiding tot universitaire *Nachwuchs* was de hoofdtaak van de *research school*. Het Bologna-akkoord van 1998 legde ook voor Europa de basis voor een dergelijke verheldering, maar die kans is nog niet gegrepen. Was dat wel het geval geweest, dan was er binnen elk van de 'schooltypen' optimale ruimte ontstaan voor docenten en studenten om binnen het respectieve kader de eigen creativiteit en professionaliteit tot gelding te laten komen. Nu lopen ze nog aan de leiband van protocollering en overregulering en worden zowel inhoudelijk als getalsmatig overwoekerd door managers en beleidsmakers.

Vanuit het derde principe geredeneerd valt ook het faculteiten- en studierichtingenmodel door de mand. De manier waarop de universiteit zich hier heeft georganiseerd, zorgt voor homogeniteit per faculteit of studierichting, zodat alle studenten in die faculteit of studierichting een vergelijkbaar programma volgen. Academisch gezien is dat ongelukkig, zeker voor die fase van het universitaire onderwijs die zich op academische vorming dient te richten. Standaardisering van de te maken 'producten' mag dan passen in een industriële context, zoals een elastiekjes- of autofabriek, maar hoort niet thuis in een kennisintensieve context. Vandaar dan ook het recent nog door de president van de KNAW bepleite model van Liberal Arts & Sciences voor de undergraduate- of bachelor fase. In zo'n studieopzet komen studenten met zeer verschillende interesses en affiniteiten elkaar bij voortduring tegen, wat op zichzelf al een academisch vormend effect heeft. Tegelijkertijd bestaat er in zo'n opzet voldoende gelegenheid om zich al voorzichtig voor te bereiden op een professionele of onderzoeksmatige specialisatie.

De resultaten van een dergelijke organisatorische omslag zijn bepaald hoopgevend. De *colleges* die intussen het licht hebben gezien, behalen resultaten waar studierichtingen alleen maar van kunnen dromen. Het 'verwijt' dat dit komt doordat die colleges mogen selecteren, ligt voor de hand, maar is minder waar dan wordt gedacht. Het gaat hier immers om een context die wél in staat is om de initiële motivatie van beginnende studenten op peil te houden en zelfs te versterken. Vrijwel elke VWO-graduate zou in zo'n context de sterren van de hemel studeren. Maar in het zwembad van de universiteit is dat een stuk lastiger.

Dames en Heren, de opgave voor beleid en voor organen die over beleid moeten adviseren (zoals de RMO) houdt in ieder geval óók in te bezien of de context, de infrastructuur – en in het geval van de RMO de sociale infrastructuur – nog bij de tijd is. Dat is in de grond een sociologische opgave, die soms wel eens veel belangrijker en gepaster kan zijn dan het gepedagogiseer, gemoraliseer en gepedagoogchel waarin veel beleid zich verliest.